

L'AGENDA 2030 POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MÉDITERRANÉE

Mélanie Requier-Desjardins, *CIHEAM*
Dorian Kalamvrezos Navarro, *FAO*

Arrivés à leur terme à la fin de l'année 2015, les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD) constituent un tournant dans les efforts internationaux et nationaux de développement, car ils ont servi de socle à la mise en œuvre d'actions importantes en faveur de l'éradication de la pauvreté et du développement humain par les États et la communauté internationale dans son ensemble. Cependant, la réalisation de ces huit OMD se concrétise de façon inégale selon les régions et les pays. Par ailleurs l'approche thématique des OMD et leur prise en compte insuffisante de la durabilité constituent des défauts majeurs que le nouveau programme de développement durable a voulu corriger. La prépondérance des objectifs axés sur la croissance économique et l'amélioration de l'éducation et de la santé a quelque peu occulté les visées écologiques de l'OMD 7 (« Préserver l'environnement »). Après la première conférence de Rio sur le développement durable, qui s'est tenue en 1992, la période des OMD fut de nouveau largement caractérisée par une apparente concurrence entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

En septembre 2015, la communauté internationale a approuvé l'Agenda 2030 pour le développement durable, définissant un cadre composé de dix-sept nouveaux objectifs de développement durable (ODD) pour remplacer les OMD. Ce nouveau programme marque l'engagement des États à promouvoir la durabilité dans tous ses aspects, économiques, sociaux et environnementaux, tout en réalisant les objectifs globaux d'éradication de la pauvreté et de la faim. Alors que l'Agenda 2030 est conçu à l'échelle mondiale, peu de discussions ont porté à l'heure actuelle sur sa déclinaison en Méditerranée, une région aux traits uniques, à l'intégration politique limitée et confrontée à des défis particuliers. Bien que de grandes avancées aient été réalisées dans la région pour atteindre les OMD, plusieurs difficultés demeurent pour garantir à la fois la sécurité alimentaire et inverser le processus de dégradation des ressources naturelles. Entre 1961 et 2010, l'empreinte écologique de la région a progressé de 54 %, alors que sa biocapacité a chuté de 21 %, démontrant ainsi que les progrès socio-économiques dépendent en grande partie des ressources naturelles et des importations. S'agissant

des objectifs de durabilité, le pilier social a déjà fait l'objet d'une attention particulière lors du sommet Rio + 10 de 2002 (Johannesburg), entraînant une amélioration globale des conditions socio-économiques dans la région. Cependant, cette avancée pourrait s'avérer difficile à maintenir et à étendre dans le bassin méditerranéen, en raison d'une forte et coûteuse dépendance à l'égard des ressources, les atouts environnementaux de la région ne parvenant pas à satisfaire la demande (GFN, 2014).

Sous l'angle de l'agriculture et de l'utilisation durable des ressources naturelles, ce chapitre souligne les principaux défis que doit relever la Méditerranée dans les décennies à venir et met en lumière les améliorations notables et les efforts à fournir pour réaliser les nouveaux ODD. Il présente en particulier les principales initiatives régionales en matière de durabilité rurale et agricole avant d'aborder en détail les implications et exigences liées à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable dans la Méditerranée, à l'échelle régionale, nationale et locale.

Le rôle de l'agriculture depuis les OMD jusqu'à l'Agenda 2030 pour le développement durable

L'Agenda 2030 pour le développement durable et les dix-sept ODD comprenant 169 cibles marquent un changement radical par rapport à l'approche des OMD. Ils témoignent d'une conception totalement intégrée de la durabilité, mettant l'accent sur ses trois dimensions, économique, sociale et environnementale, et constituent des objectifs universels qui concernent tous les pays, et pas uniquement les pays en développement ou les pays les moins développés. Caractérisés par une importante prise en charge des pays et un processus inclusif, ces objectifs ont une portée plus globale qui permet de donner une dimension plus intégrée à l'agenda, en abordant les aspects critiques de la durabilité à travers différents objectifs. Ils invitent les États à mobiliser des ressources nationales et à favoriser le développement d'un environnement permettant de mettre à profit les investissements et les ressources, par le biais notamment de l'aide publique au développement (APD).

Intervenant à une période critique, l'Agenda 2030 a été largement salué, notamment par les pays méditerranéens qui ont contribué à son élaboration au moyen d'un ensemble d'accords régionaux, comprenant l'Union pour la Méditerranée, la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (CESAO-ONU), la Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU) et la Ligue arabe. Le monde d'aujourd'hui est indiscutablement différent de celui de l'an 2000, et si les stratégies restreintes et segmentées mises en œuvre par le passé ont produit quelques résultats, elles ne peuvent plus répondre à la complexité des nouveaux défis majeurs, environnementaux, sociaux et économiques. Il devient entre autres urgent de prévoir comment nourrir une population mondiale en plein essor, qui devrait dépasser les 9 milliards d'individus à l'horizon 2050 contre 7 milliards actuellement. Pour ce faire, la production devra globalement augmenter de 60 % et être multipliée par deux dans de nombreux pays en développement (Alexandratos et Bruinsma, 2012). Cette difficulté est accentuée par les menaces d'un changement climatique, qui va raréfier davantage les ressources en eau et en terres et accélérer la dégradation des sols et des terres, et par là la détérioration du socle des ressources naturelles.

Les conséquences de ce phénomène se feront probablement plus fortement ressentir dans la région méditerranéenne, qui a depuis longtemps été identifiée comme un « théâtre du changement climatique ». Les impacts du changement climatique y sont déjà de plus en plus visibles. L'observation des relevés depuis plusieurs dizaines d'années montre que les températures ont augmenté plus rapidement que la moyenne mondiale, et que les périodes de sécheresse deviennent fréquentes. Tous les modèles de prévision indiquent de conserver un réchauffement et un assèchement du bassin méditerranéen, qui pourront avoir des conséquences désastreuses sur l'économie, les centres de population et la biodiversité de la région, et s'avérer très coûteux.

Dans une large mesure, ces estimations exigent d'investir dans les capacités et de garantir les droits fonciers des petits producteurs qui restent majoritaires dans le bassin méditerranéen, afin de les aider à devenir les gestionnaires des ressources naturelles et les garants de la préservation de l'environnement. Les multiples causes de dégradation des ressources naturelles nécessitent des mesures intersectorielles intégrées. Une plus grande cohérence de l'action politique et des politiques mises en œuvre, leur alignement généralisé, une meilleure coordination et davantage de coopération entre les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'eau, de l'énergie et d'autres sont nécessaires pour que la consommation et la production soient plus durables dans le monde (CIHEAM, 2015). Pour ralentir la dégradation des ressources naturelles et limiter ses incidences sociales et économiques, il faut commencer par optimiser la gouvernance des systèmes de ressources naturelles. La solution est de garantir des écosystèmes sains et dynamiques qui résistent mieux aux diverses pressions et qui sont plus à même de s'adapter, et de faire face au changement climatique, aux phénomènes météorologiques extrêmes, aux nouvelles maladies, aux changements de comportement des populations et aux perturbations et crises économiques.

L'agriculture, vecteur de développement durable

Les études scientifiques récentes révèlent un dépassement prochain des seuils, qui provoquera des changements irréversibles du climat et des écosystèmes, et donc des sociétés humaines. L'agriculture est principalement menacée avec cinq axes de préoccupation : la perte de la biodiversité, la perturbation des cycles de l'azote et du phosphore, les changements dans l'utilisation des terres et les problématiques de la gestion de l'eau. Concernant les deux premiers axes, les limites ont d'ores et déjà été dépassées (Costanza *et al.*, 2012). Cela signifie que le niveau actuel de production alimentaire engendre déjà des coûts écologiques marginaux excessifs. Si la production alimentaire mondiale devait augmenter de 60 % d'ici 2050, sans un effort considérable en faveur de la soutenabilité des systèmes alimentaires, l'environnement et la société humaine dans son ensemble subiraient vraisemblablement de très lourds préjudices.

Les pertes et gaspillages alimentaires complexifient encore davantage le problème : on estime qu'environ un tiers de la production alimentaire mondiale est perdu ou gaspillé à différents stades de la chaîne alimentaire (FAO, 2011a). Ce phénomène, en grande partie responsable de la disparition des ressources naturelles, a plusieurs explications. À tous les stades des chaînes de valeur, et notamment au niveau des

méthodes de traitement et de distribution, il existe des risques liés, d'une part, à la forte concentration dans l'industrie alimentaire et, d'autre part, à une forte concentration des variétés produites (avec la perte de diversité qui en découle).

Plusieurs propositions ont été faites pour tenter de résoudre ce casse-tête qui consiste à accroître la production alimentaire tout en garantissant une utilisation et une gestion durables des ressources naturelles (FAO 2011b, 2012a, 2013 et 2014). Il est clair que l'agriculture dans son sens large (comprenant les cultures, l'élevage, la pêche, l'exploitation forestière et l'aquaculture) est un secteur prioritaire fondamental pour garantir le développement durable, qui s'articule selon trois dimensions. Des recherches ont démontré que la croissance agricole est en moyenne deux fois plus efficiente pour réduire la pauvreté que la croissance d'autres secteurs, et jusqu'à cinq fois dans des pays pauvres en ressources et à bas revenus. La croissance de la productivité dans le secteur agricole entraîne une demande d'autres biens et services ruraux, ce qui crée ainsi de l'emploi et génère des revenus pour les personnes qui les fournissent, et ses bénéfices sont visibles tant à l'échelle des villages qu'au niveau macroéconomique (FAO, 2012b). Les simulations montrent que, dans une économie verte, l'agriculture pourrait générer 40 millions d'emplois supplémentaires dans les quarante prochaines années, par rapport au modèle actuel (PNUE, 2011).

Il est également crucial pour la région d'adopter une approche davantage axée sur la nutrition, afin que les politiques et les investissements nationaux l'intègrent dans les politiques et programmes agricoles, en vue de garantir la sécurité alimentaire et de promouvoir des régimes sains (ICN2, 2014). Alors que les pays en développement du bassin méditerranéen ont atteint la cible 1.c des OMD, qui consistait à diviser par deux le taux de sous-alimentation, les progrès réalisés dans d'autres domaines sont moins encourageants. Parmi les pays ayant atteint cette cible, seule la Turquie est également parvenue à réaliser l'objectif plus ambitieux de réduction de moitié du nombre de personnes sous-alimentées fixé lors du Sommet mondial de l'alimentation (1996). Dans les pays arabes méditerranéens, les progrès en matière de lutte contre les retards de croissance ont été marginaux, même si les carences en micronutriments, responsables de ce phénomène, ont des effets persistants sur les sociétés et sur les économies. De plus, l'ensemble du bassin méditerranéen a connu une « transition nutritionnelle » qui voit, avec l'augmentation des revenus et de l'urbanisation, les populations adopter un mode de vie avec moins d'activités physiques et un régime composé d'aliments riches en énergie et semi-transformés, entraînant du surpoids et de l'obésité. Dans les pays arabes, 45,1 % des adultes sont obèses alors que le taux d'obésité est juste au-dessus de 20 % à Malte, en Espagne, en Turquie, à Chypre, en Albanie, en Italie et en Grèce (CESAO, 2013).

Pour que de tels progrès soient possibles, l'agriculture ne doit plus contribuer à la dégradation des ressources naturelles mais, au contraire, aider à augmenter la productivité, à réduire les externalités négatives et à reconstruire le capital naturel. L'existence de risques majeurs qu'engendre la concurrence sur les terres doit également être prise en considération, ainsi que la concurrence entre les récoltes alimentaires et celles destinées à la production de bioénergie. La gestion de ces problématiques implique d'élaborer des instruments adéquats et des encadrements politiques

intégrés, tels que les « directives volontaires sur le foncier » (CSF, 2012) et les « principes pour un investissement responsable dans l'agriculture » (CSF, 2014), et de repenser les outils économiques existants qui pénalisent l'investissement dans l'environnement, comme les subventions des prix et les subventions des carburants fossiles et de la production alimentaire. Les États encourageant par ces avantages néfastes des pratiques contraires à la protection de la qualité environnementale, les encadrements réglementaires doivent être réformés en conséquence pour mettre en place des normes qui régulent et favorisent les pratiques agricoles durables.

Il ressort des paragraphes précédents que l'agriculture se situe au cœur des questions de durabilité abordées dans l'Agenda 2030 pour le développement durable, car elle est le ciment entre la société, l'économie et l'environnement. Dans le même temps, elle est de plus en plus touchée par la détérioration continue des ressources naturelles, et ce processus va s'aggraver : malgré une indéniable amélioration de la sécurité alimentaire dans la région, l'impact du changement climatique peut mettre en péril les progrès réalisés en accélérant cette dégradation et en précipitant la chute des rendements agricoles. Des études récentes amènent à penser que les terres agricoles se réduiront du fait de la dessiccation des terres arables dans les pays du sud et du risque d'inondation lié à l'augmentation du niveau de la mer Méditerranée (Banque mondiale, 2014).

Le développement rural durable et le gaspillage des ressources naturelles

En matière d'agriculture et de développement rural, la situation est assez contrastée entre le sud et le nord de la Méditerranée. L'agriculture remplit en effet de nombreuses fonctions dans ces deux sous-régions, mais dans des contextes différents. Sur la rive sud, l'agriculture prédomine dans l'économie rurale et contribue à faire vivre les communautés rurales en fournissant des emplois et des produits alimentaires (Campagne et Pecqueur, 2014). Si le tourisme rural et l'agritourisme se développent également, mettant en valeur la diversification rurale, ce processus est ralenti depuis 2011 dans un grand nombre de pays du sud de la Méditerranée, en raison de l'instabilité sociopolitique et du manque d'infrastructures adaptées. Sur la rive nord, dans les années 1990, la politique agricole commune (PAC) a été mise en œuvre pour protéger l'environnement, le paysage, et pour améliorer la qualité sociale des zones rurales. Pendant des années, cette politique et les directives stratégiques de développement rural ont encouragé l'agriculture intensive jusqu'à la prise de conscience des conséquences sanitaires et environnementales graves qui en ont découlé. Les crises sanitaires, comme la « maladie de la vache folle », ont provoqué des réactions si vives de la part de la société civile que les responsables politiques ont été forcés de concevoir des modèles alternatifs d'agriculture, qui reposent sur l'intégration des valeurs environnementales et sociales au niveau des territoires, sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, sur la fourniture de services environnementaux par les agriculteurs et sur leur participation à la diversification économique. Parallèlement, le tourisme est devenu une opportunité stratégique de développement pour les zones rurales éloignées, et des formes alternatives, comme le tourisme naturel, l'agritourisme et l'écotourisme, fleurissent, contribuant ainsi à la diversification rurale.

De nombreux progrès ont été réalisés pour atteindre les OMD dans la région. Pourtant, le gaspillage des ressources naturelles constitue un sérieux obstacle au développement rural et agricole durable. En outre, les savoirs locaux associés à la gestion des ressources naturelles dans des contextes spécifiques sont également en voie de disparition. Concrètement, en Méditerranée, la perte de savoirs est due aux nombreuses transformations des sociétés rurales et de leur agriculture au cours des dernières décennies, et à la dégradation de l'environnement. En ce qui concerne les sociétés rurales, les politiques agricoles et économiques ont, de façon générale, favorisé l'exode rural, l'abandon des terres et de l'agriculture par la jeunesse, et l'ignorance des anciennes pratiques et de leurs atouts pour la qualité de l'environnement et la production alimentaire. Dans le même temps, l'émergence d'un nouveau type d'agriculture, financée par des investisseurs extérieurs qui achètent des terres, participe amplement au gaspillage des ressources naturelles et des savoirs locaux (Bessaoud et Requier-Desjardins, 2014). La plupart des investisseurs préfèrent généralement réaliser des bénéfices à court terme sans se soucier de l'impact social et environnemental des processus qu'ils initient.

Bien que les tendances de développement agricole et rural sur les rives nord et sud de la Méditerranée présentent des différences importantes, la durabilité est un défi commun pour toute la région, la croissance des inégalités économiques, sociales ou environnementales pouvant rapidement supplanter les bénéfices en accentuant la pression sur les ressources naturelles, sur la stabilité politique et sur les tendances migratoires de la région.

Les principales initiatives régionales pour relever le défi de la durabilité rurale et agricole

Plusieurs initiatives régionales ont été lancées pour promouvoir le développement durable dans la région. Ces dernières ont été largement harmonisées par l'Agenda 2030 pour le développement durable et les ODD et concrétisent une véritable intention d'améliorer la coordination et la gouvernance dans les processus décisionnels nationaux.

La Stratégie méditerranéenne pour le développement durable : vers une approche écologique du développement rural

En 2005, la première Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD) a été élaborée, avec des objectifs fixés à dix ans, sous la coordination du Plan Bleu et du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) et en partenariat avec les pays de la région et les principaux acteurs régionaux et internationaux du développement rural, comme le CIHEAM et la FAO. Le processus et ses résultats ont été alignés sur la structure et les orientations des OMD. En 2014-2015, les pays de la Méditerranée travaillèrent à l'élaboration de la seconde Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (2015-2025) (PNUE-PAM, 2015). L'encadré suivant en présente la structure et les objectifs.

Le développement rural selon la SMDD (2015-2025)

La SMDD est axée sur la dimension environnementale du développement durable, mettant en lumière les richesses naturelles de la région, les pressions exercées par l'homme et la nécessité de garantir le développement sur le long terme. La stratégie est composée de six objectifs principaux de deux ordres :

- Trois objectifs spécifiques sont liés à des considérations territoriales car ils peuvent être traités ensemble au niveau local : les zones côtières et marines (1) ; la gestion des ressources naturelles, la production, la sécurité alimentaire et le développement rural (2) ; la gestion et le développement de villes méditerranéennes durables (3).
- Les trois autres sont globaux et transversaux : le changement climatique, une priorité pour l'avenir de la Méditerranée (4) ; la transition vers une économie bleue et verte (5) ; l'amélioration de la gouvernance pour promouvoir la durabilité (6).

L'agriculture n'est pas en soi un objectif stratégique, mais plutôt un sous-objectif à visée environnementale, ou la cible de mesures en faveur de l'accès aux marchés. Parmi les principales actions prévues, on peut citer le développement du tourisme rural durable, la valorisation des savoirs locaux et le renforcement des capacités des acteurs ruraux au profit de la durabilité agricole et rurale.

Source : PNUE-PAM (2015).

S'agissant des questions de développement agricole et rural, le texte de la seconde SMDD recommande une approche écosystémique intégrant les différents aspects de la durabilité. Le deuxième objectif réaffirme en effet que les ressources naturelles, le développement rural et la sécurité alimentaire constituent des éléments interdépendants qui contribuent tous au bien-être collectif. À de nombreuses reprises, cette seconde SMDD rappelle que la législation et la réglementation sont les instruments adéquats pour donner un socle au développement rural. Des études d'impact environnemental sont souhaitables pour améliorer la gestion des ressources naturelles dans le cadre de l'objectif économique de production.

Les recommandations aux fins de l'optimisation de la réglementation comprennent :

- la mise en œuvre d'avantages pour inciter les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles protectrices de l'environnement, et les entreprises à restaurer les ressources en terres et en eau dégradées par les activités d'extraction ;
- la régulation de la concurrence sur les terres pour assurer la sécurité alimentaire et réaliser les objectifs énergétiques dans le secteur agricole ;
- l'évaluation des processus d'attribution des terres et de leur conditionnalité, recommandation essentielle car ces accords sont rarement contraignants en matière d'intégration des problématiques environnementales et sociales (Vianey *et al.*, 2015).

Tout comme les ODD, la seconde SMDD cherche à gommer les disparités intra-régionales en proposant une vision unique et cohérente de l'avenir de la région. Une harmonisation de certaines réglementations environnementales à l'échelle régionale pourrait en découler. La gouvernance a également été identifiée comme un objectif prioritaire dans le cadre du processus participatif d'élaboration : la durabilité n'est possible que si les praticiens du développement et les citoyens ordinaires disposent des armes nécessaires pour relever les défis globaux. Dans la mesure où la dégradation

locale des ressources naturelles peut avoir des conséquences à l'échelle régionale, la réalisation de l'objectif de durabilité implique nécessairement une collaboration de tous les pays méditerranéens.

Deux initiatives régionales notables : le Cadre régional d'adaptation au changement climatique et l'OZHM

L'une des trois thématiques transversales de la SMDD en matière de durabilité concerne la nécessité de s'adapter au changement climatique, dont l'impact devrait être particulièrement sensible dans la région. Cette anticipation a conduit à la conception du Cadre régional d'adaptation au changement climatique des zones marines et côtières en Méditerranée, toujours en cours d'élaboration (PNUE, 2015). Le projet de texte de cet encadrement présente cinq volets d'ores et déjà alignés sur la SMDD et l'Agenda 2030 pour le développement durable :

- Faciliter le partage des connaissances scientifiques sur les risques climatiques en Méditerranée, leurs conséquences, la vulnérabilité de la région et son adaptation. À titre de prérequis à la durabilité, la question du renforcement des capacités à tous les stades et pour tous les groupes doit être abordée de façon large.
- Comblent le déficit de communication des connaissances existantes à tous les échelons de la société.
- Développer des réseaux régionaux de recherche collaborative pour mieux générer et partager les connaissances scientifiques et les connaissances essentielles à la durabilité.
- Encourager la mise en place d'un environnement institutionnel favorable à l'intégration de la problématique d'adaptation dans les plans nationaux et locaux, comprenant la mise en œuvre des réformes nécessaires, conformément au deuxième objectif de la SMDD qui a mis l'accent sur la réglementation et la législation en vue d'organiser la gestion des ressources naturelles dans les écosystèmes et l'approche durable du développement rural.
- Identifier des systèmes de financement adéquats pour stimuler les investissements destinés à lutter contre le changement climatique et pour favoriser l'adaptation. Ce volet est lié à la recherche de nouveaux financements en vue de soutenir la durabilité.

Concernant l'agriculture et le développement rural, la stratégie prévoit d'identifier les principales zones géographiques de vulnérabilité avant d'élaborer des actions d'adaptation contextualisées, et d'investir dans des activités de recherche (par exemple sur les semences) et le suivi de ces adaptations. Le savoir constitue un aspect fondamental dans la mesure où toutes les orientations qui viennent d'être évoquées visent à limiter le gaspillage des connaissances.

Poursuivant les mêmes objectifs, l'Observatoire des zones humides méditerranéennes (OZHM), initiative régionale s'intéressant aux processus de durabilité, se donne pour mission de développer des connaissances opérationnelles. Créé en 2009, l'OZHM forme un mécanisme de coordination de trente-quatre partenaires techniques et institutionnels en Méditerranée, comprenant des administrations en charge de la conservation et du développement, des organisations de la société civile, des instituts universitaires et de recherche et quelques représentants de la Convention de Ramsar sur les zones humides et de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Elle a

pour but : 1) de rassembler des informations pertinentes sur l'état et les tendances des zones humides, 2) d'identifier les menaces et de proposer des orientations adéquates pour encourager leur conservation, leur utilisation rationnelle et leur restauration, et 3) d'évaluer la prise en considération de ces zones dans le contexte du développement durable méditerranéen. L'approche de l'OZHM est calquée sur le modèle DPSIR (*drivers, pressures, state, impacts and responses* ou « facteurs, pressions, état, impacts et réponses ») élaboré à l'origine par l'Organisation européenne de coopération et de développement économiques (OCDE, 1992) et l'Agence européenne de l'environnement (AEE, 1999) pour promouvoir la durabilité dans les politiques publiques. L'Observatoire suit également l'approche des ODD, en développant des indicateurs d'état et de pression et des outils cohérents avec l'objectif de développement durable. Cette cohérence est déterminante, les pays partenaires devant comprendre précisément comment les initiatives thématiques ou globales peuvent être associées et mises en œuvre à l'échelle nationale et locale.

L'Observatoire a présenté ses premiers travaux en 2012 (OZHM, 2012a et 2012b) qui ont confirmé la disparition de la moitié des zones humides au cours du siècle dernier et la dégradation avancée de la plupart des zones restantes, même lorsqu'elles font l'objet d'une protection. Il s'agit d'une problématique critique du point de vue de la durabilité, parce que les zones humides constituent l'un des principaux socles de développement économique de la région. L'Observatoire a également identifié un déficit de compétences et de connaissances concernant les questions écologiques et environnementales au sein des administrations en charge du développement, au niveau local et national.

L'aménagement du territoire et la prise en compte insuffisante des problématiques environnementales

La mise en œuvre de normes de développement durable encourage les pays à élaborer des mécanismes d'aménagement au niveau local et sur une base participative. L'OZHM a lancé plusieurs études pour évaluer la façon dont l'environnement est pris en compte dans les mécanismes et les documents d'aménagement du territoire des pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

L'analyse de dix-neuf documents d'aménagement du territoire montre que l'environnement reste une problématique mineure des axes stratégiques, qui se déclinent en projets et actions. Si, au niveau local, les aspects environnementaux sont plus présents, ils sont majoritairement traités selon une approche utilitaire qui considère uniquement l'environnement au regard des besoins humains. Ces résultats s'expliquent à la fois par la segmentation institutionnelle entre les administrations en charge du développement et celles en charge de l'environnement, et par le déficit de compétences et de connaissances dans le domaine de l'écologie et de l'environnement.

Le développement des capacités, pour relever les défis globaux et protéger l'environnement, constitue dès lors le premier objectif stratégique en vue de soutenir les pratiques durables, de stimuler une réflexion pertinente et de mettre en œuvre des actions adaptées à l'échelle locale, là où la durabilité est tangible, perçue et vécue par tous les acteurs.

Source : Chazée et al. (2013).

La SMDD invite les pays à se concentrer davantage sur les objectifs environnementaux lorsqu'ils conçoivent des actions de développement et les encourage à utiliser le cadre régional de façon flexible afin de développer et de renforcer leurs priorités nationales. Les pays peuvent également s'appuyer sur d'autres initiatives régionales ou mondiales en cohérence avec le mécanisme des ODD et de la SMDD et en bénéficier. La coopération régionale est nécessaire pour permettre le développement collaboratif et le partage des connaissances.

Coopération régionale en Méditerranée : l'Euromed et la politique européenne de voisinage (PEV)

La région méditerranéenne est influencée par les politiques européennes et les projets de coopération développés par la politique européenne de voisinage (PEV). L'un des objectifs majeurs de la PEV est de réduire les disparités socio-économiques dans la région et d'intégrer la dimension environnementale dans les projets de développement. Sa mise en œuvre est réalisée au moyen de différents canaux et outils, tels que le programme de coopération transfrontalière en Méditerranée, IEVP CTMED (Instrument européen de voisinage et de partenariat – coopération transfrontalière en Méditerranée).

Les projets IEVP CTMED (2007-2013) et la place marginale de l'agriculture

Parmi les projets financés qui traitent des priorités non exclusivement environnementales, trois sont axés sur la « promotion du développement socio-économique et le renforcement des territoires » et sur la « promotion de l'agriculture et des systèmes agroalimentaires », et cinq autres projets de « promotion du dialogue culturel et de la gouvernance locale » concernent l'agriculture. Au total, si l'on ajoute les quatre projets sur les interactions entre environnement et agriculture, douze projets sur quatre-vingt-quinze sont consacrés aux questions environnementales : quatre sont liés aux objectifs environnementaux, cinq aux processus de gouvernance participative et trois au développement socio-économique.

Plus généralement, concernant l'agriculture et le développement rural, seul un programme de la PEV cible spécifiquement ce secteur : le Programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (ENPARD) mis en œuvre par le CIHEAM dans les pays voisins depuis 2012. Ce programme apporte des réflexions et des orientations en vue d'élaborer des politiques agricoles qui soutiennent les agriculteurs et le développement rural dans les pays de l'Euro-Méditerranée.

Source : IEVP CTMED (www.enpicbmed.eu/fr).

Depuis 2008, le programme de coopération transfrontalière « Bassin maritime méditerranéen » a pour objectifs de soutenir le développement socio-économique (1), la durabilité environnementale (2), une meilleure circulation des personnes, des biens et des capitaux (3), le dialogue culturel et la gouvernance locale (4). Il est destiné aux acteurs publics et privés des régions côtières, et organisé comme un partenariat transfrontalier. La capitalisation en cours et *ex post* (2007-2013) montre que sur les 95 projets financés, 38 ont concerné des questions environnementales telles que l'eau, les déchets, l'énergie, les ressources naturelles et les zones côtières. Afin de mieux

comprendre la place de l'agriculture dans les projets financés, il convient de se référer à la classification des projets : en 2008-2014, 32 projets ont été financés au titre des priorités environnementales ; quatre d'entre eux concernaient l'agriculture et, plus particulièrement, l'eau agricole (3) et la pollution agricole (1).

Mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable en Méditerranée

Bien que l'Agenda 2030 pour le développement durable ait été conçu par les États membres dans le cadre d'un processus intergouvernemental de l'ONU, sa mise en œuvre interviendra inmanquablement au niveau national, et en particulier au niveau local. Il est évident que la dimension locale du développement est de plus en plus liée aux problématiques internationales et nationales. Les questions de paix, de sécurité humaine, de santé, d'emploi, de changement climatique et de migration sont principalement abordées à l'échelle régionale et internationale, mais les solutions de long terme nécessitent souvent de prendre en considération le contexte, les implications et les nuances nationaux et locaux. L'aménagement du territoire, la participation et la gouvernance en seront les rouages essentiels. Pour une grande majorité d'entre eux, les OMD étaient sous la responsabilité des pouvoirs et des acteurs locaux. L'Agenda 2030 pour le développement durable exige donc que les États s'engagent à élaborer un cadre juridique adapté et à développer les capacités institutionnelles et financières des pouvoirs locaux. Les contextes nationaux et locaux sont souvent forgés par la situation économique et sociale, l'histoire coloniale, la réalité politique et les normes et comportements sociaux. La région méditerranéenne étant l'une des plus diversifiées au monde, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 sera plus efficace si les solutions sont adaptées aux caractéristiques culturelles locales et tiennent compte des problématiques de tous les acteurs (autorités, société civile, entreprises, etc.) (GNUD, 2014a).

Dans la mesure où il intègre un ensemble d'objectifs de développement plus interdépendants, transformatifs et universellement applicables que les OMD, l'Agenda 2030 demandera davantage de capacités, des institutions plus réactives et une volonté politique plus marquée. À cet égard, des institutions publiques fortes peuvent constituer un levier, mais malheureusement, comme ce fut souvent le cas dans la région, le manque d'autorité publique a parfois freiné leur mise en œuvre. Un programme de développement efficace exigera donc des institutions plus fortes et des capacités améliorées, coordonnées et intégrées, notamment dans les pays du sud de la Méditerranée en pleine transition politique.

Des mécanismes de coordination efficaces pour renforcer les relations verticales (à tous les niveaux) et horizontales (impliquant tous les acteurs) dans la région méditerranéenne sont également nécessaires. Les États et les organisations multilatérales doivent concevoir des environnements favorables pour optimiser le rôle des autorités régionales et des acteurs locaux dans le développement. À l'échelle nationale, les

responsabilités de mise en œuvre doivent être clairement réparties entre les différents niveaux de gouvernement, en tenant compte de l'avantage comparatif de chacun d'eux, et assorties de mécanismes de coordination efficaces afin d'harmoniser leurs efforts. En coordination avec les gouvernements nationaux et les principaux acteurs locaux, les pouvoirs locaux peuvent élaborer des réponses appropriées aux défis liés à l'urbanisation, à la résilience et à l'utilisation et la gestion durables des ressources naturelles. La décentralisation, la subsidiarité et la bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles à la bonne marche de l'Agenda 2030 (GNUD, 2014b).

Au niveau politique, il est évident que les stratégies fragmentées mises en œuvre jusqu'à présent nécessitent une refonte en profondeur. Dans certains pays de la région, la réalisation des OMD a souffert de mesures hâtives, d'interventions minimales et d'une évaluation effectuée en majorité selon une approche quantitative et non qualitative du développement. Par exemple, l'accès à l'eau, mesuré selon les indicateurs de l'OMD, a progressé dans plusieurs pays de la région, mais ces indicateurs ne tenaient pas compte de la qualité des ressources en eau ni de l'intermittence de l'accès (CESAO, 2014). Les ODD participent d'une approche globale du développement, qui intègre des mesures quantitatives et qualitatives, et notamment l'élaboration de politiques économiques, environnementales et sociales, et de systèmes de protection progressifs.

Dans ce cadre, il faudra tout particulièrement veiller à favoriser le développement inclusif et à renforcer les interactions positives entre la gestion des ressources naturelles et la réduction de la pauvreté et de la faim. L'adoption de modes de production et de consommation durables constitue un facteur déterminant dans une région qui subit une accumulation de pressions économiques, sociales et environnementales sans précédent. La croissance économique, la production agricole, la conception et la fabrication industrielles, et l'accès à la nourriture et aux services sociaux sont autant de questions qui doivent être abordées en suivant cette démarche. Par exemple, l'amélioration de la production agricole grâce à une utilisation plus efficace de l'eau et à la prévention de la dégradation des terres devrait aider la région à faire face aux défis liés à la sécurité alimentaire (CESAO, 2013). En outre, la croissance n'est pas durable dans un contexte d'inégalités marquées et grandissantes. De même, l'augmentation de la production agricole impliquant une déforestation rapide ou un épuisement des aquifères n'est pas durablement viable, ni la pêche intensive et la pollution marine qui exercent une pression toujours plus forte sur le littoral méditerranéen en raison du caractère fermé de la mer.

Devant la nécessité de réformer radicalement les pratiques actuelles, la mise en œuvre de cette nouvelle vision du développement durable en Méditerranée ne peut s'appuyer sur les stratégies et plans d'action nationaux et régionaux en place (tels que ceux consacrés à la consommation et à la production durables, à l'eau, à l'énergie et à l'éducation), mais doit se fonder sur les engagements pris au titre des accords internationaux, afin d'éviter la dispersion des efforts. Les accords multilatéraux sur l'environnement dans la région sont en effet nombreux. Tous les pays méditerranéens sont membres de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), de la Convention sur la diversité biologique (CDB), de la

Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), de la Convention de Ramsar sur les zones humides, et la plupart d'entre eux ont également ratifié la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) (à l'exception de la Turquie, de la Syrie et d'Israël).

Malgré cela, la région méditerranéenne présente de grandes disparités en matière de gouvernance. L'organisation politique fragmentée peut nuire à la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes qui exigent une action commune. L'écart le plus sensible se situe entre les pays de la rive nord, qui sont pour la plupart des pays développés, membres de l'Union européenne, et les pays de la rive sud et est, qui sont principalement des pays en développement, à revenus moyens, membres de la Ligue arabe et de l'Organisation de la coopération islamique. Peu d'initiatives et de programmes abordent les questions de durabilité dans l'ensemble de la région méditerranéenne, et leur efficacité est d'ailleurs mise à mal par le manque d'unité politique.

Conclusion

Les avancées mitigées sur le terrain des OMD dans les pays méditerranéens, l'intégration politique fragmentée de la région, les particularités et la fragilité de ses ressources naturelles, ainsi que l'intégration insuffisante des problématiques environnementales dans l'aménagement du territoire, sont autant de difficultés qui compliquent la mise en œuvre au niveau régional de l'Agenda 2030 pour le développement durable, et notamment des ODD. La gouvernance des ressources naturelles doit être nécessairement améliorée, et des mesures ciblées doivent être prises pour que les modes de production et de consommation soient plus résilients, écologiques, durables, limitent le gaspillage, et pourvoient aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.

Les progrès réalisés dans la région ont déjà entraîné une baisse du nombre de personnes souffrant de la faim et une amélioration dans le domaine de la santé, mais subsiste un certain nombre de difficultés majeures pour garantir la sécurité alimentaire et stopper durablement la dégradation des ressources naturelles, sérieux obstacle au développement rural durable. Dans un contexte de transformations importantes des sociétés rurales au nord et au sud de la Méditerranée, la disparition des ressources naturelles implique une perte des savoirs locaux qui leur sont liés. Leur gaspillage est donc dû à la disparition des connaissances, et cette relation doit être analysée en profondeur pour garantir la durabilité du développement agricole et rural dans la région.

L'Agenda 2030 et les ODD offrent un cadre global permettant de relever ces défis de façon intégrée, en s'éloignant radicalement de l'approche thématique caractérisant la période des OMD. Assurer l'utilisation et la gestion durables des ressources naturelles tout en éradiquant la pauvreté et la faim représente un objectif incroyablement ambitieux mais réalisable si nous acceptons de transformer les systèmes de consommation et de production, d'adopter un mode de vie et des pratiques de travail durables, d'améliorer la gouvernance du développement, et si, avant tout, les responsables politiques s'engagent à agir.

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 en Méditerranée sera d'autant plus facilitée que les solutions apportées seront adaptées au contexte local, que les objectifs internationaux seront transposés aux échelles nationales, et que des engagements politiques seront pris pour élaborer un cadre juridique adapté et pour développer les capacités institutionnelles et financières nécessaires. Dans le même temps, il convient de s'appuyer sur les instruments régionaux existants de développement rural et agricole pour les rendre plus efficaces et garantir une intervention harmonisée des pays méditerranéens qui présentent autrement des différences politiques et socio-économiques notables. Pour paraphraser Platon, les pays méditerranéens sont tels des grenouilles autour d'une mare : ils partagent tous la responsabilité d'assurer son développement durable.

Bibliographie

Alexandratos (N.) et Bruinsma (J.) (2012), « World Agriculture Towards 2030/2050 : The 2012 Revision », *ESA Working Paper*, 12-03.

Banque mondiale (2014), *Turn Down the Heat : Confronting the New Climate Normal*, Washington (D. C.), Banque mondiale.

Bessaoud (O.) et Requier-Desjardins (M.) (2014), « Quels résultats pour les travaux du réseau Foncimed au cours du triennal 2010-2013 ? », *CIHEAM Watch Letter*, 28, avril (www.ciheam.org).

Campagne (P.) et Pecqueur (B.) (2014), *Le Développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Charles Léopold Mayer.

CESAO (2013), *Fourth Arab Report on the Millennium Development Goals 2013*, Beyrouth, Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (CESAO).

CESAO (2014), *Arab High-Level Forum On Sustainable Development*, Amman, 2-4 avril, New York (N. Y.), Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (CESAO).

Chazée (L.), Ghouat (N.) et Requier-Desjardins (M.) (2013), « Circulation des normes et prise en compte de l'environnement dans l'action locale, exemple de l'observatoire des zones humides méditerranéennes », communication écrite, colloque international *Canal 2013 : circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale*, axe 3 : « Pratiques de l'action locale et référentiels globaux de l'action publique », Montpellier, 20-23 mars.

CIHEAM (2014), « Food Losses and Waste in the Mediterranean », *CIHEAM Watch Letter*, 30, septembre (www.ciheam.org).

CIHEAM (dir.) (2008), *Mediterra 2008. Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, Paris, Presses de Sciences Po-CIHEAM.

Costanza (R.), Alperovitz (G.), Daly (H. E.), Farley (J.), Franco (C.), Jackson (T.), Kubiszewski (I.), Schor (J.) et Victor (P.) (2012), *Building a Sustainable and Desirable Economy-Society-in-Nature*, New York (N. Y.), Organisation des Nations unies, Division du développement durable.

CSA (2012), *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, FAO, Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

CSA (2014), *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*, Rome, FAO, Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

FAO (2011a), *Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde : ampleur, causes et prévention*, Rome, FAO.

FAO (2011b), *Produire plus avec moins. Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*, Rome, FAO.

FAO (2012a), *Économie verte et agriculture*, Rome, FAO.

FAO (2012b), *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012. Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur*, Rome, FAO.

FAO (2013), *Guide de référence : l'agriculture intelligente face au climat*, Rome, FAO.

FAO (2014), *Initiative mondiale de réduction des pertes et gaspillages alimentaires*, Rome, FAO.

Field (C. B.), Barros (V. R.), Dokken (D. J.), Mach (K. J.), Mastrandrea (M. D.), Bilir (T. E.), Chatterjee (M.), Ebi (K. L.), Estrada (Y. O.), Genova (R. C.), Girma (B.), Kissel (E. S.), Levy (A. N.), MacCracken (S.), Mastrandrea (P. R.) et White (L. L.) (eds) (2014), *Changements climatiques 2014 : incidences, adaptation et vulnérabilité. Résumé à l'intention des décideurs*, contribution du Groupe de travail II au cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), Genève, Organisation météorologique mondiale.

GFN (2014), *Les Pays méditerranéens peuvent-ils prospérer si les ressources viennent à manquer ?*, Oakland (Calif.), Global Footprint Network (GFN), Initiative sur l'empreinte écologique en Méditerranée.

GNUD (2014a), *Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 : Les opportunités au niveau national et local*, New York (N. Y.), Groupe des Nations unies pour le développement (GNUD).

GNUD (2014b), *Localizing The Post-2015 Development Agenda : Dialogues On Implementation*, New York (N. Y.), Groupe des Nations unies pour le développement (GNUD).

ICN2 (2014), *Deuxième conférence internationale sur la nutrition*, document final de la conférence : cadre d'action, Rome, 19-21 novembre.

OZHM (2012a), *Les Zones humides méditerranéennes, enjeux et perspectives : premier rapport technique*, Arles, Observatoire des zones humides méditerranéennes (OZHM).

OZHM (2012b), *Les Zones humides méditerranéennes, enjeux et perspectives : synthèse pour les décideurs*, Arles, Observatoire des zones humides méditerranéennes (OZHM).

PNUE (2011), *Vers une économie verte*, partie I : « Investir dans le capital naturel : l'agriculture », Nairobi, Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

PNUE (2015), *Projet de Cadre régional d'adaptation au changement climatique des zones marines et côtières en Méditerranée*, conférence sur la révision de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable, Floriana (Malte), 17-18 février.

PNUE-PAM (2015), *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (2016-2025)*, UNEP(DEPI)/MED WG.416/3, Athènes, Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et Plan d'action pour la Méditerranée (PAM).

Vianey (G.), Requier-Desjardins (M.) et Paoli (J.-C.) (dir.) (2015), *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*, Montpellier, CIHEAM, « Options méditerranéennes », Série B « Études et recherches », 72.

